

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/1138**

Alle Abg



UNIVERSITÄT **BONN**

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

**Prof. Dr. DDr. h.c. Matthias Herdegen**

Direktor des Instituts für Öffentliches Recht  
und des Instituts für Völkerrecht

Rechts- und  
Staatswissenschaftliche Fakultät

Postanschrift:  
Adenauerallee 24-42  
D-53113 Bonn  
Tel.: 0228/73-5570  
Fax: 0228/73-7901  
herdegen@uni-bonn.de

Institut für Öffentliches Recht, Adenauerallee 24-42, Postfach 39, D-53113 Bonn

Landtag Nordrhein-Westfalen  
-Hauptausschuss-  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

31. Januar 2019

**Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion des BÜNDNIS  
90/DIE GRÜNEN zur Änderung der Verfassung für das Land  
Nordrhein-Westfalen: Einführung der Verfassungsbeschwerde (Drucks.  
17/3005)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zum Gesetzesentwurf zur Festschreibung der  
Individualverfassungsbeschwerde in der Landesverfassung (Drucks. 17/3005)  
nehme ich wie folgt Stellung:

**I. Vorbemerkung**

Der Gesetzesentwurf zur Änderung der Landesverfassung sieht die Ergänzung des Katalogs der Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofes in Art. 75 der Landesverfassung durch Einbeziehung der durch Gesetz vom 27.7.1018 (GV. NRW S. 399) eingeführten Individualverfassungsbeschwerde sowie der seit langem bestehenden Kommunalverfassungsbeschwerde vor und zielt damit auf die Absicherung beider Verfahrensarten im Landesverfassungsrecht. Zugleich soll der Gesetzgeber Verfassungsbeschwerden an die vorherige

Erschöpfung des Rechtsweges knüpfen, ein besonderes Annahmeverfahren sowie ein vereinfachtes Verfahren vorsehen können (Art. 76 Abs. 3 LVerfG).

## **II. Rechtliche Wirkung einer verfassungsrechtlichen Hochzoning von Individualverfassungsbeschwerde und Kommunalverfassungsbeschwerde**

1. Bislang stehen die jüngst eingeführte Individualverfassungsbeschwerde und die Kommunalverfassungsbeschwerde zur Disposition des Landesgesetzgebers. Die vorgeschlagene Änderung würde die beiden Beschwerden verfassungsrechtlich verankern. Eine solche Absicherung setzt einen breiten Konsens darüber voraus, dass diese Verfahren zum staatsrechtlichen „Hausgut“ des Landes Nordrhein-Westfalen gehören. Dies bedeutet, dass das verfassungsrechtliche Mandat des Verfassungsgerichtshofes weit über die Funktion als Staatsgerichtshof hinausreichen und auch den Schutz der Rechte des Einzelnen und der kommunalen Selbstverwaltung nach der Landesverfassung einschließen soll. Einen ähnlichen Weg hat das Grundgesetz mit der nachträglichen Absicherung von Individual- und Kommunalverfassungsbeschwerde genommen (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a und 4b GG).

2. Bedenken gegen eine derartige Beschränkung der Dispositionsbefugnis des Gesetzgebers könnten sich allenfalls daraus ergeben, dass über die jüngst eingeführte Individualverfassungsbeschwerde mangels eines hinreichenden Erfahrungsschatzes noch keine verlässliche Bewertung im Hinblick auf die Absicherung im Verfassungstext getroffen werden kann. In diesem Zusammenhang sei nur daran erinnert, dass nach dem Bericht der Kommission zur Reform der nordrhein-westfälischen Verfassung verschiedene Varianten einer Einführung der Verfassungsbeschwerde erörtert worden sind (S. 86). Immerhin dürfte die Existenz auch der Individualverfassungsbeschwerde als solche langfristig keine Frage wechselnder Mehrheiten sein. Allenfalls mehr oder weniger einschneidende Modifikationen beim bestehenden Modell der

Individualverfassungsbeschwerde – auch im Lichte noch zu machender Erfahrungen – erscheinen naheliegend.

3. Insoweit kommt es entscheidend auf die bei einer verfassungsrechtlichen Verankerung verbleibenden Gestaltungsmöglichkeiten des einfachen Gesetzgebers an. Der vorliegende Entwurf will es – in Anlehnung an Art. 94 Abs. 2 GG – dem Gesetzgeber ausdrücklich anheimstellen, die individuelle Verfassungsbeschwerde dem Gebot der Rechtswegerschöpfung zu unterwerfen, ein besonderes Annahmeverfahren einzuführen oder ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen.

Dahinter steht die Annahme, dass derartige Varianten des Verfahrens dem einfachen Gesetzgeber ohne eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung nicht offenstehen (S. 5 des Entwurfes). Diese Annahme erscheint fraglich, denn auch ohne eine solche Ermächtigung liegt die nähere Ausgestaltung des Verfahrens in den Händen des Gesetzgebers. Denn ein abstraktes (landes-)verfassungsrechtliches Leitbild der Verfassungsbeschwerde mit bestimmten Verfahrensinhalten gibt es nicht (und kann es bislang auch gar nicht geben). Auch auf der Ebene der Bundesverfassung hätte der Gesetzgeber wohl selbst aufgrund der allgemeinen Ermächtigung zur Regelung des Verfahrens (Art. 94 Abs. 2 Satz 1 GG) auch ohne die ausdrückliche Bestimmung des Art. 94 Abs. 2 Satz 2 GG die dort vorgesehenen Beschränkungen vornehmen können (hierzu Maunz, in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art. 94 Rn. 34, 1971). Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Ergänzung von Art. 76 LVerf hätte aber immerhin klarstellende Wirkung.

Problematisch ist allerdings, ob der Gesetzgeber die Verfassungsbeschwerde nur auf die Verletzung der landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen beschränken könnte, die über die (grund-)rechtlichen Garantien des Grundgesetzes hinausgehen oder eine strikte Subsidiarität der Landesverfassungsbeschwerde gegenüber der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht vorsehen könnte (zu diesen Varianten Bericht der

Kommission zur Reform der nordrhein-westfälischen Verfassung S. 86). Gerade bei der vorgeschlagenen Ergänzung durch einen neuen Absatz 3 des Art. 76 LVerf liegt der Umkehrschluss nahe, dass weitere Beschränkungen nicht zulässig sein sollen.

Daher empfiehlt sich eine klarstellende Regelung (in Art. 75 LVerfG), welche nicht nur Verfahren, sondern auch Gegenstand der Verfassungsbeschwerde näherer Regelung durch den Gesetzgeber überlässt und die ausdrücklichen Beschränkungsmöglichkeiten als nicht abschließend formuliert („Das Gesetz regelt Näheres zu Gegenstand und Verfahren der Verfassungsbeschwerde nach Artikel 75 Nr. 5a. Dabei kann es auch die Verfassungsbeschwerde auf die über die Gewährleistung des Grundgesetzes hinausgehende Rechte nach der Landesverfassung beschränken, die Subsidiarität gegenüber der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht vorsehen, die vorherige Erschöpfung des Rechtswegs zur Voraussetzung machen sowie ein besonderes Annahmeverfahren oder ein vereinfachtes Verfahren vorsehen“).

### **III. Die Landesverfassung als Ausdruck staatsrechtlichen Eigenlebens**

Jenseits der rechtlichen Wirkungen einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Individualverfassungsbeschwerde und der Kommunalverfassungsbeschwerde ist die Funktion der Landesverfassung als Ausdruck des staatsrechtlichen Selbstverständnisses zu berücksichtigen.

Hierzu gehört das Interesse eines Landes, sein staatsrechtliches Eigenleben auch im Text der Landesverfassung auszuflaggen. Der gegenwärtige Text der Landesverfassung lässt den Verfassungsgerichtshof als bloßen Staatsgerichtshof erscheinen. In diesem Sinne würde eine Ergänzung der Landesverfassung um die Zuständigkeiten für Individualverfassungsbeschwerde und Kommunalverfassungsbeschwerde die Absichtung in verfassungsrechtliche und nur einfachgesetzlich begründete Zuständigkeiten aufgeben. Der Text der Landesverfassung würde dann den

Gerichtshof als ein Verfassungsgericht mit einem vollen Funktionskreis präsentieren.

Nordrhein-Westfalen würde damit den Anschluss an die Mehrzahl der Länder der Bundesrepublik finden, die eine bestehende Individualverfassungsbeschwerde oder Kommunalverfassungsbeschwerde auch in den Text der Landesverfassung aufgenommen haben.

#### **IV. Abschließende Bewertung**

Aus rechtlicher Perspektive ist der „Mehrwert“ einer verfassungsrechtlichen Absicherung von Individualverfassungsbeschwerde und Kommunalverfassungsbeschwerde in der Landesverfassung bescheiden. Bei einer verfassungsrechtlichen Hochstufung beider Verfahren sind mögliche Beschränkungen des gesetzgeberischen Spielraumes bei einer späteren Verengung des Gegenstandes der Individualverfassungsbeschwerde zu bedenken; insoweit empfiehlt sich eine klarstellende Klausel.

Unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlichen Selbstdarstellung des Landes sprechen gute Gründe dafür, die Zuständigkeitserweiterung des Verfassungsgerichtshofs als Element des staatsrechtlichen Eigenlebens des Landes Nordrhein-Westfalen auch im Verfassungstext auszuweisen.